

## A DEMOCRACIA DELIBERATIVA E SUAS CONTRIBUIÇÕES À GOVERNANÇA

### DELIBERATIVE DEMOCRACY AND ITS CONTRIBUTIONS TO GOVERNANCE

### LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA Y SUS CONTRIBUCIONES A LA GOBERNANZA

Carla Luana da Silva<sup>1</sup>

Rogério Gesta Leal<sup>2</sup>

\* Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC

\* Pós- Doutor em Direito. Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, junto a 4ª Câmara Criminal, especializada para o julgamento dos crimes praticados por prefeitos e vereadores e os crimes contra a Administração Pública. Professor Titular da UNISC e da FMP, graduação, mestrado e doutorado. Brasil.

**SUMÁRIO:** *Introdução; 2 Alguns pressupostos da Democracia Deliberativa de Matriz Habermasiana; 3 Modelos de Gestão Pública e seus objetivos; 4 Governança como base ao modelo de Gestão Pública Contemporâneo; 5 Conclusão; Referências.*

**RESUMO:** Este estudo propõe uma análise dos pressupostos da Democracia Deliberativa, e o modelo de gestão pública contemporâneo, baseado na ideia governança. Delimita-se este tema a partir das premissas da Constituição Federal de 1988, e as contribuições da matriz deliberativa Habermasiana. Justifica-se socialmente o trabalho pela constante necessidade de buscar institutos que possam viabilizar o atendimento do interesse público por parte daqueles que decidem. O problema que orienta essa pesquisa busca diagnosticar quais são os pontos convergentes entre Democracia Deliberativa e o modelo de gestão pública baseado na ideia de governança, indicando contribuições que os pressupostos deliberativos trazem a esse modelo de gestão. O trabalho utiliza-se do método dedutivo, apresentando os seguintes resultados: democracia deliberativa e governança convergem no sentido de prezar pela participação à qualidade de bons resultados, promovendo o exercício da cidadania numa ideia de gestão pública compartilhada, assim, os pressupostos deliberativos servem como base à institucionalização da governança nas gestões.

**PALAVRAS-CHAVE:** Democracia Deliberativa; Governança; Participação Política.

**ABSTRACT:** This study proposes an analysis of the assumptions of Deliberative Democracy, and the contemporary public management model, based on the idea of governance. This theme is delimited from the premises of the Federal Constitution of 1988, and the contributions of the Habermasian deliberative matrix. The work is socially justified by the constant need to seek institutes that can enable the care of the public interest by those who decide. The problem that guides this research seeks to diagnose the convergent points between Deliberative Democracy and the public management model based on the idea of governance, indicating contributions that deliberative assumptions bring to this management model. The work uses the deductive method, presenting the following results: deliberative democracy and governance converge in order to appreciate participation in the quality of good results, promoting the exercise of citizenship in an idea of shared public management, thus,

**Autor correspondente:**

Carla Luana da Silva Silva

E-mail: carlaluanauschulz@hotmail.com

Recebido em: 01 fevereiro 2022.

Aceito em: 27 março 2023

deliberative assumptions serve as the basis for the institutionalization of governance in management.

**KEY WORDS:** Deliberative Democracy; Governance; Political Participation.

**RESUMEN:** Este estudio propone un análisis de los supuestos de la Democracia Deliberativa, y el modelo contemporáneo de gestión **pública**, basado en la idea de gobernanza. Este tema está delimitado desde las premisas de la Constitución Federal de 1988, y las aportaciones de la matriz deliberativa habermasiana. El trabajo se justifica socialmente por la necesidad constante de buscar institutos que permitan el cuidado del interés **público por parte de** quienes deciden. El problema que guía esta investigación busca diagnosticar los puntos convergentes entre la Democracia Deliberativa y el modelo de gestión **pública a partir de** la idea de gobernanza, indicando los aportes que los supuestos deliberativos aportan a este modelo de gestión. El trabajo utiliza el método deductivo, presentando los siguientes resultados: democracia deliberativa y gobernanza convergen con el fin de apreciar la participación en la calidad de los buenos resultados, promoviendo el ejercicio de la ciudadanía en una idea de gestión pública compartida, por lo tanto, los supuestos deliberativos sirven de base para la institucionalización de la gobernanza en la gestión.

**PALABRAS CLAVE:** Democracia deliberativa; Gobernanza; Participación política.

## INTRODUÇÃO

A democracia é caracterizada como uma forma de governo, mais precisamente, um sistema de decisão coletiva. Sua caracterização é diferenciada dependendo do povo, tempo ou lugar que é levado em consideração. Debate-se muito que as democracias contemporâneas necessitam, ainda, de elevado grau de amadurecimento, entretanto, é certo que em todo seu percurso histórico pode-se observar uma grande evolução tanto em termos práticos, quanto teórico, ou seja, não se está mais no ponto inicial da caminhada.

Os esforços estão no sentido de não desistir de um instituto de elevada relevância. A democracia é importante porque coloca como protagonista o cidadão, aquele que assume a responsabilidade, dever e direito de se autogovernar-se. Aliás, ela é a forma mais expressiva de garantia dos direitos fundamentais, fortalecendo direitos indispensáveis como o Direito Fundamental de Participação Política, e a Cidadania com todos seus elementos.

Pensando na lapidação da democracia enquanto forma de governo se observam as contribuições da Democracia Deliberativa. Esse modelo de democracia tem como objetivo a tomada de decisões consensuadas que possam gerar legitimidade e aceitabilidade das decisões. A cidadania, enquanto protagonista, utiliza-se da deliberação pública para legitimar as decisões em torno do atendimento do interesse público, gerando a qualidade de bons resultados. Nessa visão, convergem temas como governança, que trata de um conjunto de práticas democráticas e de gestão que contribuem para melhorar condições de desenvolvimento econômico e social.

O tema desse artigo centra-se em averiguar os pressupostos da Democracia Deliberativa, de matriz habermasiana, e o modelo de gestão pública contemporâneo, baseado na ideia de governança. Desta forma, o problema a ser enfrentado busca diagnosticar quais são os pontos convergentes entre Democracia Deliberativa e governança, indicando contribuições que os pressupostos deliberativos trazem a esse modelo de gestão.

O primeiro tópico visa tratar de alguns pressupostos da democracia deliberativa de matriz habermasiana. O segundo tópico expõe sobre as reformas dos modelos de gestão pública e seus objetivos. Enquanto isso, a terceira avaliação, busca enfatizar quanto ao modelo de gestão pública baseado na governança, identificando convergências e contribuições dos pressupostos da democracia deliberativa. Utiliza-se para tanto, do método dedutivo.

261

## 2 ALGUNS PRESSUPOSTOS DA DEMOCRACIA DELIBERATIVA DE MATRIZ HABERMASIANA

A Democracia Deliberativa remete a um processo público de comunicação. Nesse processo a sociedade debate, argumenta e toma decisões sobre questões políticas importantes.

Por meio da comunicação tende-se a atender os pressupostos democráticos como forma de legitimação. A legitimidade é alcançada quando se atende aos pressupostos da ação comunicativa, onde a autorização para exercer o poder estatal emerge de decisões coletivas daqueles integrantes da sociedade que dialogam entre si, visto que, serão diretamente afetados por seu exercício. Nesse sentido, a necessidade indispensável da formação de uma interlocução.<sup>1</sup>

Sabe-se, então, que “a legitimidade surge das deliberações, das discussões e decisões dos seus membros”.<sup>2</sup> Observa-se que o processo democrático condiciona a criação do direito legítimo a um tratamento racional de problemas que, segundo Habermas, sempre foram elaborados quase de forma inconsciente. Por essa razão, que o âmbito da política deliberativa gira em torno de uma rede de discursos e de negociações, que possibilitem uma solução racional.<sup>3</sup>

Habermas pressupõe que as crises econômicas da atualidade não podem ser controladas somente por meios administrativos, nesse sentido, defende procedimentos discursivos de caráter aberto, para além da organização estatal.

<sup>1</sup> BITENCOURT, Caroline Müller. Controle Judicial de Políticas Públicas. Porto Alegre: Fabris, 2013.

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 85.

<sup>3</sup> HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre faticidade e validade. v.II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

Por ora, esses procedimentos requerem a participação de todas as partes que serão afetadas pela decisão emanada pela Administração, por exemplo, fazendo-se que se tenha uma avaliação justa de todos os interesses em jogo. Fala-se em um discurso de formação imparcial de opinião no seio da sociedade.<sup>4</sup>

Leal refere que o pressuposto habermasiano é de que as relações sociais orientadas pela reta razão institucionalizada pela forma do direito necessitam de requisitos de validade social, com fundamento nos procedimentos comunicacionais esboçados na Teoria da Ação Comunicativa. Essa teoria envolve negociações e formas de argumentação, onde a criação legítima do direito dependerá desses processos e pressupostos da comunicação, fazendo com que a razão que se instaura e examina assumam uma figura procedimental.<sup>5</sup>

A tese da Ação Comunicativa se funda numa perspectiva distinta de comunicação, definida como dialógica. Esta se forma em uma relação intersubjetiva, onde se analisa a pragmática da fala dos falantes/ouvintes, orientados à mútua compreensão, direcionada ao entendimento (situações ideais de fala<sup>6</sup>). Quer se construir racionalmente, entre falantes e ouvintes, um acordo semântico e pragmático para o reconhecimento dos requisitos de validade, veracidade, verdade e exatidão nas proposições na obtenção do entendimento.<sup>7</sup>

Habermas refere que “o conceito de agir comunicativo atribui às forças ilocucionárias da linguagem orientada ao entendimento a função importante da coordenação da ação”<sup>8</sup>. A linguagem, como principal traço do ser humano, tem atribuição de se voltar ao entendimento entre as pessoas, que acabam instituindo um conjunto de sentidos à formação de um pano de fundo comum à compressão, interpretação e agir sobre o mundo. Falante e ouvinte ao realizarem um ato de fala devem explicitar os seus requisitos de validade universal, e supor que esses podem ser justificados e cumpridos racionalmente.<sup>9</sup>

Na própria prática cotidiana, o entendimento dos sujeitos que agem comunicativamente se mede por pretensões de validade, as quais levam a uma tomada de posição em termos de sim/não- perante o maciço pano de fundo de um mundo da vida compartilhado intersubjetivamente. Elas estão abertas à crítica e mantêm atualizado, não somente o risco do dissenso, mas também a possibilidade de um resgate discursivo. Nesse sentido, o agir comunicativo aponta para uma argumentação, na qual os participantes justificam suas pretensões de validade perante um auditório ideal sem fronteiras.<sup>10</sup>

O que Habermas busca explicar é que no uso da linguagem natural, para se fazer entender com outra pessoa no mundo, persegue-se fins ilocucionários, ligando o consenso ao reconhecimento de pretensões de validade criticáveis, nisso revela-se a disposição de aceitar obrigatoriedades relevantes às consequências da interação, e que resultem em um consenso. Essa validade da fala se comunica àquelas reproduzidas por via do agir comunicativo.

Retoma-se que o agir comunicativo leva em conta o entendimento linguístico enquanto mecanismo que coordena ações. “A coordenação da ação passa através da influência recíproca de atores que agem uns sobre de modo funcional”<sup>11</sup>. No agir comunicativo, os atores, na qualidade de falantes e ouvintes, tentam negociar interpretações comuns, harmonizando-as entre seus respectivos planos e realizando uma busca incondicionada de fins ilocucionários.

O uso da linguagem orientado pelo entendimento nesse agir comunicativo, faz com que os participantes se unam em torno de suas pretensões de validade de suas falas, ou constatarem dissensos que levarão em conta no decorrer da ação. Nas ações de falas são levantadas pretensões de validade criticáveis, que apontam ao reconhecimento

---

<sup>4</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. v.I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

<sup>5</sup> Idem. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. v.II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

<sup>6</sup> Segundo Leal, “estas condições ideais de fala dizem respeito às condições subjetivas e objetivas mínimas capazes de levar à emancipada e crítica compreensão do mundo da vida e suas relações, viabilizadora de acordos mútuos possíveis”.

<sup>7</sup> LEAL, Rogério Gesta. *Déficits democráticos na sociedade de riscos e (des)caminhos dos protagonismos institucionais no Brasil*. Tirant Brasil, 2020.

<sup>8</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. v.I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 25.

<sup>9</sup> LEAL, Rogério Gesta. *Déficits democráticos na sociedade de riscos e (des)caminhos dos protagonismos institucionais no Brasil*. Tirant Brasil, 2020.

<sup>10</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. v.II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 50.

<sup>11</sup> Idem.. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. v.I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 36

intersubjetivo. Os participantes da interação têm que atribuir reciprocamente a consciência de seus atos, ou seja, orientar seu agir por pretensões de validade.<sup>12</sup>

Explica-se que todos aqueles que atuam na comunicação, no momento do seu ato de fala devem explicitar os requisitos de validade universal de seus códigos linguísticos e dos argumentos constituídos, supondo que esses requisitos sejam capazes de justificar-se e cumprir-se racionalmente.<sup>13</sup> Os espaços de situação de fala, compartilhados intersubjetivamente, são abertos por meio das relações interpessoais que nascem no momento que os participantes tomam posição diante dos atos de fala dos outros, assumindo obrigações ilocucionárias.

Racionalidade e legitimidade democrática de uma ação ou expressão comunicativa só é possível quando os atores exprimem uma pretensão criticável de validade, empenhando-se em motivá-la, e submeter a eventuais críticas dos demais, de modo a obter um acordo racionalmente fundado. Do contrário, não se pode gerar consensos e entendimentos duradouros<sup>14</sup>

Segundo Habermas, a validade social do direito é determinada pela aceitabilidade fática no círculo dos membros do direito. A legitimidade das regras se mede pela resgatabilidade discursiva de sua pretensão de validade normativa, surgidas num processo legislativo racional. Nesse sentido, pressupõe-se legitimidade quando exista fundamentabilidade daquelas normas. Portanto, “a positividade do direito vem acompanhada da expectativa de que o processo democrático de legislação fundamente a suposição da aceitabilidade racional das normas”<sup>15</sup>

Afirma-se que o processo legislativo é lugar de integração social, onde seus participantes saem do papel de sujeitos privados e assumem o papel de cidadãos, como membros de uma comunidade jurídica livremente associada. Habermas explica que na medida que os direitos de comunicação e participação política são constitutivos para um processo de legislação eficiente, tendo em vista a legitimação, os direitos subjetivos devem transpor o plano privado e isolado, e devem ser apreendidos pelo enfoque dos participantes orientados ao entendimento.

Nas palavras de Habermas, o agir comunicativo permite que se libere o potencial de racionalidade da linguagem, mobiliando-o para exercer a função de integração social<sup>16</sup>. A função social e integradora é preenchida devido a expectativa de uma qualidade racional de seus resultados, que passa através de um filtro discursivo.<sup>17</sup> Habermas explica que o sucesso de uma deliberação pública não se mede pela produção de generalidade, mas sim, por critérios formais do surgimento de uma opinião qualificada, ou seja, pela qualidade do resultado. Com o uso da linguagem orientada ao entendimento os atores coordenam suas ações entrelaçando interações, e nesse sentido, as convicções compartilhadas intersubjetivamente formam o meio de integração social.<sup>18</sup>

Os discursos constituem o lugar capaz de formar uma vontade racional, nesse sentido, a legitimidade do direito apoia-se num arranjo comunicativo onde os participantes devem examinar se uma norma controversa pode ser analisada em consonância com o assentimento de todos os atingidos.

O sujeito de direito se torna ator de sua ordem jurídica por meio dos direitos fundamentais à participação, com igualdade de chances em processos de formação da opinião e da vontade, exercendo sua autonomia política e criando direito legítimo. “Só vale como legítimo o direito que conseguiu aceitação racional por parte de todos os membros do direito, numa formação discursiva da opinião e da vontade”<sup>19</sup>. Os direitos políticos precisam garantir

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> LEAL, Rogério Gesta. Déficit democráticos na sociedade de riscos e (des)caminhos dos protagonismos institucionais no Brasil. Tirant Brasil, 2020.

<sup>14</sup> LEAL, Rogério Gesta. Déficit democráticos na sociedade de riscos e (des)caminhos dos protagonismos institucionais no Brasil. Tirant Brasil, 2020.

<sup>15</sup> HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre faticidade e validade. v.I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 54.

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> Idem. Direito e Democracia: entre faticidade e validade. v.II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre faticidade e validade. v.I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 172.

a participação em todos os processos de deliberação e decisão relevantes, possibilitando a liberdade comunicativa, ou seja, a liberdade de tomar posição em relação a pretensões de validade criticáveis. Essa liberdade comunicativa pressupõe condições de um uso da linguagem orientada pelo entendimento, bem como, que seu uso público tenha assegurado juridicamente formas de comunicação e processos discursivos de consulta e de decisão.<sup>20</sup>

Sendo essa prática um processo no qual se pode resolver problemas, compreende-se que sua força legitimadora se dá por um processo democrático destinado a garantir um tratamento racional de questões políticas. Habermas menciona que a aceitabilidade racional dos resultados obtidos é resultado da institucionalização de formas de comunicação interligadas que garantem que questões relevantes, temas e contribuições sejam tematizados e elaborados em discursos e negociações, com base em melhores informações e argumentos possíveis, estimulando liberdades comunicativas.

Preza-se por um pluralismo político, complementando a formação da opinião e da vontade parlamentar, bem como os partidos políticos, por meio também de uma formação informal da opinião na esfera pública política, aberta a todos os cidadãos.<sup>21</sup> A esfera pública se configura como uma rede adequada à comunicação de conteúdo, tomadas de posição e opiniões, onde os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados a ponto de condensarem-se em opiniões públicas sobre temas específicos. Aliás, opiniões públicas representam potenciais de influência política, capazes de interferir no comportamento eleitoral das pessoas, ou mesmo na formação da vontade nas corporações parlamentares, governos e tribunais.<sup>22</sup>

Assim, a soberania do povo, considerando o processo comunicacional, deve tanto se impor por meio de discursos políticos informais, como abranger também as deliberações de instituições democráticas da formação da opinião e da vontade.<sup>23</sup> Embora desaguar nas decisões de corporações legislativas, essas comunicações políticas dos cidadãos devem estender-se a todos os assuntos de interesse público.<sup>24</sup> Contando com a intersubjetividade de processos de entendimento, formam-se arenas onde pode acontecer a formação racional da opinião e da vontade em torno de matérias relevantes para toda sociedade, ou aquelas que necessitam de regulamentação.<sup>25</sup>

264

Esse “processo democrático que institucionaliza as formas comunicativas necessárias para uma formação política racional da vontade tem que satisfazer simultaneamente a diferentes condições de comunicação”<sup>26</sup>. Nos discursos ético-políticos há necessidade de preencher condições comunicativas que possibilitem um auto entendimento hermenêutico, uma auto compreensão autêntica, e a crítica ou fortalecimento de um projeto de identidade. O consenso daí decorrente manifesta dois pontos, o autoconhecimento, e a decisão para uma forma de vida. Isso será possível com o preenchimento de condições de comunicação não deformada, protegendo os participantes de repressões e permitindo que entrelacem suas experiências e interesses.

Aliás, expõe Habermas que o auto entendimento exige convivência reflexiva, corajosa e disposta a aprender, não podendo haver um não participante. Nesse sentido, fundamenta que “todos os membros têm que poder tomar parte no discurso, mesmo que os modos sejam diferentes. Cada um deve ter basicamente as mesmas chances de tomar posição dizendo ‘sim’ ou ‘não’ a todos os proferimentos relevantes”<sup>27</sup>. Leal menciona que nesses procedimentos que definem uma democracia deliberativa parte-se do pressuposto de uma co-gestão pública de interesses comunitários, chamando à responsabilidade a cidadania enquanto sujeito titular.

---

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> Idem.. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. v.II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. v.I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

<sup>25</sup> Idem. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. v.II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Idem. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. v.I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 227.



Argumenta-se que a maturidade de uma democracia se mede pelo nível de comunicação pública comunitária, onde a sociedade alcança uma consciência emancipada e autônoma, dando legitimidade real às deliberações e ações políticas. Essa sociedade<sup>28</sup> será tanto mais democrática quanto mais utilizar-se do raciocínio, da reflexão e do espírito crítico na regulação dos assuntos públicos.

Essa ideia de democracia tem como imagem uma sociedade descentrada, que, ao lado da esfera pública, -estrutura intermediária que faz a ponte entre sistema político e setores privados-, constitui uma arena capaz de perceber, identificar e tratar de problemas de toda sociedade. Essa esfera capta melhor novos problemas, conduz discursos expressivos de autoentendimento, a articulação de identidades coletivas e interpretações de necessidades.<sup>29</sup>

A partir desses pressupostos da democracia deliberativa o próximo passo é observar no que essa teoria contribui ao modelo de gestão pública contemporâneo, baseado na ideia de governança. Antes disso, necessário decorrer acerca das reformas de gestão que foram ocorrendo, até suas delimitações atuais.

### 3 MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA E SEUS OBJETIVOS

Nas primeiras delimitações da Administração Pública o modelo de gestão que preponderava era a patrimonialista.

No modelo patrimonialista teve papel fundamental o patriarcalismo, que coordenava todas as ações da Administração Pública. Aqueles que foram crescendo rodeados de um ambiente familiar patriarcal, tinham dificuldade de compreender as diferenças entre o público e o privado<sup>30</sup>. Assim, a gestão política se apresentou para o funcionário “patrimonial” como assunto de interesse particular, onde a condução, tanto do Estado e de suas instituições, era realizada sobre a ótica de relações pessoais e afetivas.

Por um longo período essa era a normalidade vivenciada pelas administrações. A Administração Pública patrimonialista era do Estado, contudo, não era pública. Esse modelo de administração não visava o interesse público, e tinha como base monarquias absolutistas que antecederam o capitalismo e a democracia.<sup>31</sup> Com as novas definições do Estado Moderno, o modelo patrimonialista fora se tornando incompatível.

Diante dessas nuances, surgiria tentativas de reforma da Administração Pública tentando mudar esse cenário. Assim, a primeira reforma de gestão ficou conhecida como reforma burocrática. A gestão pública burocrática foi aquela que rejeitou a administração pública patrimonialista, com tendência a laços familiares e afetivos, e a tornou profissional<sup>32</sup>.

O modelo burocrático, atribuído a Max Weber, esteve presente no desenho organizacional das administrações Públicas durante o século XX. Weber atribuiu a esse modelo o exercício da autoridade racional-legal como fonte de poder dentro das relações burocráticas. Suas características pairavam sobre a formalidade e a impessoalidade. Além disso, a preocupação com a eficiência organizacional ganhava o centro das atenções.<sup>33</sup>

Ainda, pode-se observar que o modelo burocrático prezava pela exclusividade de prestação dos serviços públicos, valorizando junto com a impessoalidade, a racionalidade e padronização na conduta da coisa pública,

<sup>28</sup> Aliás, para Habermas a sociedade civil “compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e transmitem, a seguir, para a esfera pública política”, ou seja, transformam os problemas em questões de interesse geral no quadro das esferas públicas.

<sup>29</sup> HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre faticidade e validade. v.II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

<sup>30</sup> HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

<sup>31</sup> PEREIRA, Luís Carlos Bresser. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

<sup>32</sup> Idem. Reforma Gerencial e Legitimação do Estado social.

In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 51(1): 147-156, jan./ fev. 2017.

Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v51n1/0034-7612-rap-51-01-00147.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2017.

<sup>33</sup> SECHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reforma da Administração Pública. RAP — Rio de Janeiro 43(2):347-69, MAR./ABR. 2009.

como, por exemplo, dando tratamento uniforme e equânime aos cidadãos. Focava-se no controle procedimental e na centralização.<sup>34</sup> Especificamente, considerava-se como ideologia a centralização das decisões, a manutenção da hierarquia e unidade de comando, acrescido de certa rigidez nas rotinas e procedimentos.<sup>35</sup>

Bresser Pereira avaliou que o desenvolvimento da Administração burocrática no Brasil se deu de forma atrasada. Nesse sentido, observou que quanto mais tarde a reforma veio a ocorrer, mais se caracterizou como algo fora do tempo. Exigia-se os princípios da Administração Pública burocrática em um momento que o desenvolvimento tecnológico já estava acelerado, e ainda, o Estado assumia papéis crescentes na área econômica e social.<sup>36</sup> O que já explicaria muito quanto aos problemas enfrentados pela Administração Pública.

Em face de condições econômicas e sociais, deficiências foram sendo observadas, provocando a lapidação de vias alternativas à noção de eficiência da Administração Pública. Além do mais, estava-se sobre a base de um Estado Social, que gerava como inevitável uma nova reforma. Criticava-se o modelo burocrático diante do contexto contemporâneo que ocorria, presumindo-se ineficiência, morosidade, estilo autoreferencial, e deslocamento das necessidades dos cidadãos. A partir de então, foram sendo observados o desenvolvimento dos modelos pós- burocráticos de gestão.<sup>37</sup>

As deficiências constatadas no modelo burocrático clássico e a crise fiscal dos anos 1970 levaram propostas e mudança no sentido de uma reconfiguração do papel do Estado. Do ponto de vista financeiro, o governo tinha se tornado sobrecarregado e insustentável, isso pois, havia um elevado nível de despesa pública e grandes déficits orçamentários, o que gerou, por ora, impacto nos níveis de investimento privado, prejudicando o crescimento econômico sem melhorias nos serviços públicos prestados. Assim, medidas para reduzir despesas foram de extrema urgência.<sup>38</sup>

Além do controle e redução de despesas, argumentava-se pela necessidade de reduzir o grau de intervencionismo estatal na economia e na sociedade, combatendo, desse modo, a ineficácia e ineficiência da Administração Pública.<sup>39</sup> Surge daí um movimento designado de administração pública gerencial, tentando melhorar o desempenho da administração.<sup>40</sup> Assim, auferiu-se a constituição de uma série de processos reformistas tentando introduzir mudanças no aparelho estatal, um movimento chamado nova gestão pública (NGP), ou new public management (NPM), ganha atenção.

Essa reforma teve início nos anos 80 em países da OCDE, nos anos 90 se estendeu aos Estados Unidos e ao Brasil. Nos quadros da democracia, a reforma gerencial visava modernizar o Estado e tornar a administração Pública mais eficiente, objetivando o atendimento das demandas do cidadão-cliente ou cidadão-usuário.<sup>41</sup> Segundo Sechi, a Administração Pública Gerencial é um modelo de estruturação da gestão pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade.<sup>42</sup> Para isso ela dava autonomia ao administrador público, considerando sua capacidade de tomar decisões, ao invés de passar por um processo burocrático vexatório.<sup>43</sup>

Essas reformas abrem espaço à descentralização e a desconcentração da autoridade, e além disso, permitiu que os administradores públicos implantassem um sistema de incentivos e punições adequado. Cria-se novas instituições

<sup>34</sup> CAVALCANTE, P. Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM. Brasília: Ipea, 2017.

<sup>35</sup> GABARDO, Emerson. O JARDIM E A PRAÇA PARA ALÉM DO BEM E DO MAL - uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social. Tese de doutorado. Curitiba: 2009.

<sup>36</sup> PEREIRA, Luís Carlos Bresser. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

<sup>37</sup> SECHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reforma da Administração Pública. RAP — Rio de Janeiro 43(2):347-69, MAR./ABR. 2009.

<sup>38</sup> CAVALCANTE, P. Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM. Brasília: Ipea, 2017.

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> Idem. Convergências entre a Governança e o Pós-Nova Gestão Pública. In: \_\_\_\_\_. Boletim de Análise Político-Institucional. Governança Pública. 19º ed. Brasília: IPEA, 2018, p. 17-23.

<sup>41</sup> PEREIRA, Luís Carlos Bresser. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

<sup>42</sup> SECHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reforma da Administração Pública. RAP — Rio de Janeiro 43(2):347-69, MAR./ABR. 2009.

<sup>43</sup> PEREIRA, Luís Carlos Bresser. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.



organizacionais, como organizações sociais e agências executivas, enquanto unidade descentralizadas de gestão.<sup>44</sup>

Cavalcante separa esse processo reformista NGP em duas gerações ou fases. A primeira inicia nos anos 1970 e adere como perspectiva a necessidade das organizações do setor público trabalharem e se organizarem aos moldes da iniciativa privada. Nessa via, está se falando em um modelo pós-burocrático que seja capaz de estruturar e gerenciar a máquina pública de acordo com noções básicas de eficiência, eficácia e competitividade, bem como, instrumentos de gestão antes contemplados somente pelas organizações privadas.<sup>45</sup>

Os moldes da iniciativa privada seriam parâmetro à Administração, assim, a lógica privatista e a reduzida regulação serviriam como diretrizes para o aperfeiçoamento na prestação de serviços, bem como, o resultado das políticas públicas. Para esses objetivos optou-se por processo de privatização de organizações e empresas, terceirização de serviços e empregados, fazendo-se reduzir o tamanho e o papel do Estado na economia.<sup>46</sup>

As organizações públicas sobre a base do gerencialismo estariam voltadas ao resultado, em especial aqueles envolvendo os serviços públicos prestados de forma mais eficiente possível. Fazendo-se o controle correto de desempenho, os governos poderiam aumentar a produtividade e otimizar o custo-efetividade na prestação dos serviços.<sup>47</sup>

Já a segunda geração da NGP deu enfoque a iniciativas reformistas em busca da eficiência e redução de gastos, e também a priorização da qualidade dos serviços prestados, empoderando o cidadão no processo de “escolha de serviços via competição entre os órgãos e por *accountability* e transparência”<sup>48</sup>. Nesse cenário, viu-se não só o envolvimento da sociedade na gestão, como também do setor privado conduzindo serviços públicos, por meio de execução, privatização e contratualização. Deu-se forte ênfase a ferramentas de desempenho em processos de avaliação e monitoramento de políticas públicas, e no gerenciamento de recursos humanos.<sup>49</sup>

Visava-se o enxugamento das responsabilidades e funções estatais com a transferência para governos locais e regionais, bem como, para novas formas de terceirização de serviços públicos, instituições com ou sem fins lucrativos.

Há de se observar que as medidas reformistas enfrentaram resistências, problemas e dilemas. O processo de “agencificação e descentralização excessivos geraram alta fragmentação e desagregação do aparato administrativo do Estado, e, por conseguinte, reduziram a capacidade de coordenação e controle das ações governamentais”<sup>50</sup>. Assim, vias alternativas de melhoramento a essas questões foram necessárias.

Esses fatos fizeram surgir um novo direcionamento a um movimento chamado pós-NGP.

O movimento pós- NGP adquiriu como característica a colaboração de parcerias nas mais variadas formas; a atuação em redes na provisão dos serviços públicos; a visão integrada na prestação de serviços, sendo observado como um todo; o fortalecimento das capacidades de coordenação e monitoramento de políticas estratégicas; processos de ampliação de prestação de contas e capacidades de respostas à sociedade (*accountability*); a ampliação dos canais de participação social e fomento ao envolvimento da sociedade; a utilização de tecnologias da informação para aumentar a transparência da administração, bem como, o acesso aos cidadãos; ênfase na importância do líder (político, administrativo ou cidadão) na gestão pública; e a profissionalização e valorização do quadro funcional para

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> CAVALCANTE, Pedro. Convergências entre a Governança e o Pós-Nova Gestão Pública. In: \_\_\_\_\_. Boletim de Análise Político-Institucional. Governança Pública. 19º ed. Brasília: IPEA, 2018, p. 17-23.

<sup>46</sup> Idem. Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM. Brasília: Ipea, 2017.

<sup>47</sup> Ibidem.

<sup>48</sup> CAVALCANTE, Pedro. Convergências entre a Governança e o Pós-Nova Gestão Pública. In: \_\_\_\_\_. Boletim de Análise Político-Institucional. Governança Pública. 19º ed. Brasília: IPEA, 2018, p. 18.

<sup>49</sup> Ibidem.

<sup>50</sup> Ibidem.

torná-lo mais eficiente, responsivo à sociedade e interdisciplinar.<sup>51</sup>

Cavalcante argumenta que a administração pública tradicional se caracterizou por ser um modelo burocrático, centrado na hierarquia, que tinha como figura central o usuário; já o NGP centrou-se basicamente na lógica de mercado, oscilando seu foco do cliente ao consumidor; enquanto que no pós-NGP, buscar-se-ia a inspiração nas redes que se fundamentam as políticas públicas, guiando-se também pela noção de confiança e reciprocidade, visualizava-se como foco o cidadão enquanto parceiro do processo de formulação e implementação de políticas públicas. A Administração Pública tradicional voltava-se para o usuário; Já a NGP oscilou a observar como foco o cliente a consumidor, e, a pós-NGP tratou de considerar o cidadão como parceiro.<sup>52</sup>

Houve uma crescente percepção da complexidade dos problemas, das possibilidades de solução, e dos sentidos de desempenho e responsabilização no setor público, fundamentos ao movimento pós-NGP. Nessa via, temas importantes como governança pública começam a ocupar lugar de destaque frente um processo crescente de complexificação.

O cenário a acompanhar seria de avanços tecnológicos e informacionais, transformações econômicas, demográficas e sociais, com crescentes demandas exigindo mais transparência, participação social e melhores serviços públicos<sup>53</sup>. Assim, as tendências da pós-NGP convergiram com o conceito de governança<sup>54</sup> nas organizações do setor público no enfrentamento dessas demandas. Mas, o que especificamente traz a ideia de governança? O próximo tópico busca averiguar essas informações.

#### 4 GOVERNANÇA COMO BASE AO MODELO DE GESTÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEO

268

O termo governança pública acabou ganhando destaque nos debates políticos a partir de 1980, após a passagem de um modelo de administração burocrática tradicional. “A ideia de governança emergiu associada à promoção de novas formas de integração, coordenação e articulação das atividades governamentais, com ênfase no fortalecimento das capacidades estatais”<sup>55</sup>. Assim, desde então, as administrações públicas de todo o mundo começaram a realizar mudanças substanciais nas políticas de gestão pública e no desenho de organizações programáticas.

O modelo de governança trata de um conjunto de práticas democráticas e de gestão que contribuiriam para melhorar condições de desenvolvimento econômico e social. A governança se constitui em uma análise sobre os arranjos institucionais que organizam e estabilizam as relações entre diferentes atores envolvidos, procurando produzir capacidades necessárias para a efetivação da ação governamental.<sup>56</sup> Assim, essa interlocução entrelaça-se com aquela preconizada pela democracia deliberativa, na ideia de pluralismo político.

Governança atrai a noção de pluralismo, e nesse mesmo sentido, a valorização da interação social e o caráter político das escolhas públicas, enquanto elementos indissociáveis na constituição da Administração Pública.

Há de se fazer distinção, quando se trata sobre o tema governança, quanto ao tema governabilidade. Bresser Pereira<sup>57</sup> refere que governabilidade e governança são conceitos mal definidos e constantemente confundidos. Governabilidade constitui a capacidade política de governar, derivando da relação de legitimidade do Estado e do

---

<sup>51</sup> CAVALCANTE, Pedro. Convergências entre a Governança e o Pós-Nova Gestão Pública. In: \_\_\_\_\_. Boletim de Análise Político-Institucional. Governança Pública. 19º ed. Brasília: IPEA, 2018, p. 19.

<sup>52</sup> Ibidem, p. 21.

<sup>53</sup> CAVALCANTE, P., PIRES, R. R. C. Governança Pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. In: \_\_\_\_\_. Boletim de Análise Político-Institucional. Governança Pública. 19º ed. Brasília: IPEA, 2018, p. 9-15.

<sup>54</sup> CAVALCANTE, P., PIRES, R. R. C. Governança Pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. In: \_\_\_\_\_. Boletim de Análise Político-Institucional. Governança Pública. 19º ed. Brasília: IPEA, 2018, p. 9-15.

<sup>55</sup> Ibidem, p. 10.

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>57</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle / Luiz Carlos Bresser Pereira. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

seu governo com a sociedade. Diferentemente de governança que se traduz na capacidade financeira e administrativa (em um sentido amplo) de uma organização implementar suas políticas. Assim, quando se procura reformar o Estado visando governabilidade há o desejo de torná-lo mais democrático, acrescentando a ele instituições políticas que permitam uma melhor intermediação de interesses de diferentes áreas.

São elementos que compõem a governança, dentre outros, a distribuição de poder entre instituições de governo; questões de legitimidade e autoridade das instituições envolvidas; relações que determinam a responsabilização entre representantes, cidadãos e agência do Estado; a consideração do impacto das instituições políticas sobre o bem-estar público; as habilidades que o governo irá desenvolver para fazer políticas públicas, gerir a parte administrativa e fiscal do Estado, e prover bens e serviços; e o trabalho quanto a regras e normas que delimitam quem exerce o poder e como são tomadas decisões sobre o exercício da autoridade.<sup>58</sup>

No tratamento de entender as circunstâncias de governança surge o termo “boa governança” (good governance), criado pelo Banco Mundial. Boa Governança englobaria estratégias de disseminação de boas práticas de políticas públicas fundamentais, considerando instituições, ações e recursos necessários a um governo efetivo, sob um contexto democrático. O Banco publica indicadores de governança às nações, mensurando “como os governos são selecionados, monitorados e substituídos; a capacidade do governo para efetivamente formular e implementar políticas; e o respeito aos cidadãos e às instituições que regulam as interações econômicas e sociais entre eles”<sup>59</sup>.

Tanto o Banco Mundial, como o Fundo Monetário Internacional exigem “Boa Governança” como um requisito aos países para receberem recursos e apoio técnico. “Boa governança’ é, portanto, a combinação de boas práticas de gestão pública”<sup>60</sup>. Sechi interpreta o termo governança como aquele advindo das ciências políticas e administração pública, representando um modelo horizontal de relação entre atores privados e públicos no processo de construção das políticas públicas. Nesse sentido, governança mostra-se como um resgate da política dentro da administração pública, dando menor peso a importância de critérios técnicos nos processos de decisão, e reforçando mecanismos de participação que prezam pela deliberação na esfera pública. Governança, então, converge com os pressupostos da democracia deliberativa no sentido de reforçar a participação política deliberativa.

Diz-se que a governança pública reconhece a função do Estado às políticas públicas, mas não como único remador, e sim como direcionador<sup>61</sup>. Nessa via, o Estado mantém seu papel de liderança na elaboração de políticas públicas, acompanhado da criação de centros múltiplos em nível local, regional e nacional. Assim, o Estado não perde a importância, mas desloca seu papel primordial.<sup>62</sup>

No texto de Pires e Gomide os autores refletem que governança pode estar associada num aumento da capacidade de intervenção do Estado, proporcionando mobilização de atores não estatais na formulação e implementação de políticas públicas.<sup>63</sup> Logicamente, então, dentro do termo Boa Governança está o entendimento sobre participação. A participação conduz a diversos benefícios dentre os quais está sua influência nos resultados práticos das políticas públicas, bem como, o impacto nos agentes e comunidade locais.

A influência da metodologia participativa no resultado da política tem como premissa a crença em que a postura ativa da

<sup>58</sup> FONSECA, I. F.; AVELINO, D. P. Governança participativa: a necessidade de ir além do discurso. In: \_\_\_\_\_. Boletim de Análise Político-Institucional. Governança Pública. 19º ed. Brasília: IPEA, 2018, p. 43-48).

<sup>59</sup> CAVALCANTE, P., PIRES, R. R. C. Governança Pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. In: \_\_\_\_\_. Boletim de Análise Político-Institucional. Governança Pública. 19º ed. Brasília: IPEA, 2018, p. 11.

<sup>60</sup> SECHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reforma da Administração Pública. RAP — Rio de Janeiro 43(2):347-69, MAR./ABR. 2009, p. 358.

<sup>61</sup> CAVALCANTE, Pedro. Convergências entre a Governança e o Pós-Nova Gestão Pública. In: \_\_\_\_\_. Boletim de Análise Político-Institucional. Governança Pública. 19º ed. Brasília: IPEA, 2018, p. 21.

<sup>62</sup> SECHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reforma da Administração Pública. RAP — Rio de Janeiro 43(2):347-69, MAR./ABR. 2009.

<sup>63</sup> PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. In: \_\_\_\_\_. Boletim de Análise Político-Institucional. Governança Pública. 19º ed. Brasília: IPEA, 2018, p. 25-32.

população local contribuiria para a legitimação e a aplicação da política no contexto local, tornando-a mais eficiente e eficaz. Já o impacto da metodologia nos próprios atores sociais locais parte da premissa de que a participação estimularia a cidadania e impulsionaria os agentes locais a serem atuantes no processo político, ou seja, proporcionaria o empoderamento dos agentes.<sup>64</sup>

Quer se ampliar a legitimidade do Estado, com o intuito de superar os déficits da democracia representativa. Aposta-se nos controles e *accountability* na construção de políticas públicas por meio de mecanismos de participação democráticos e deliberativos capazes de impactar a gestão e a oferta dos serviços públicos. “A perspectiva de governança tem como finalidade tornar o governo melhor informado, mais flexível e menos exclusivo”<sup>65</sup>. Assim, espera-se um funcionamento mais efetivo e legítimo da Administração Pública, assim como preconiza os pressupostos da Democracia deliberativa.

Nessa via o cidadão assume o papel de destaque, ou seja,

na lógica de governança o foco é o cidadão como parceiro do processo de formulação e implementação de políticas públicas. O cidadão não apenas como beneficiário final do serviço público, mas também um ator importante no processo de construção de valor público.<sup>66</sup>

Cavalcante refere que se aposta na articulação com os atores sociais e iniciativa privada, tanto por meio de processos deliberativos, quanto na implementação e controle das políticas públicas. Aqui, então, a convergência de dois institutos tão importantes, onde a governança serve-se das bases da democracia deliberativa a esses objetivos. Mudam-se os arranjos centrados exclusivamente nas estruturas hierárquicas do Estado, para objetivar arranjos mais desconcentrados que englobem a participação de múltiplos atores e mecanismos de articulação.<sup>67</sup> Em verdade, está-se diante da necessidade de políticas públicas, que passaram a exigir arranjos e estruturas complexas envolvendo tomada de decisão e execução de seus programas.<sup>68</sup>

270

Fonseca refere que a institucionalização da participação é uma tentativa de reduzir a vulnerabilidade das experiências participativas e aumentar sua perenidade, visto que, essas experiências terminam por ser dependentes da vontade política do gestor, e são conseqüentemente afetadas por mudanças de governo.<sup>69</sup>

Optou-se, portanto, mais pela cooperação dos atores, do que unilateralidade para guiar o social. Objetiva-se a lógica de que os governos sejam capazes de incrementar sua aptidão quanto a explorar a inteligência coletiva da sociedade, considerando o conhecimento e sentido conforme padrões e tendências presentes em seu sistema social. Essa preocupação da governança converge com a noção de democracia deliberativa que preza pela efetividade da participação social, e a abertura dos processos públicos de decisão a todos os interessados, e em todos os níveis governamentais.

Além de um cenário de múltiplos atores contribuindo ao desenvolvimento das funções públicas, outros elementos também são nucleares à governança, como: o reconhecimento de regras formais e informais (códigos de ética); abertura às estruturas que extrapolam as relações de mercado; aplicação não só da lógica de meios e resultados, como também, dos processos de interação social como transparência, integridade e inclusão; e o reconhecimento de que os processos de escolha pública é inerente ao político, voltado à mediação de distintos segmentos que façam prevalecer seus interesses.

Portanto, na adoção de um modelo de Administração Pública orientado à governança, e que aposte na

---

<sup>64</sup> FONSECA, I. F.; AVELINO, D. P. *Governança participativa: a necessidade de ir além do discurso*. In: \_\_\_\_\_. Boletim de Análise Político-Institucional. Governança Pública. 19º ed. Brasília: IPEA, 2018, p. 44.

<sup>65</sup> CAVALCANTE, P. *Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM*. Brasília: Ipea, 2017, p. 25.

<sup>66</sup> CAVALCANTE, P. *Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM*. Brasília: Ipea, 2017, p. 30.

<sup>67</sup> PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. *Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas*. In: \_\_\_\_\_. Boletim de Análise Político-Institucional. Governança Pública. 19º ed. Brasília: IPEA, 2018, p. 25-32.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> FONSECA, I. F.; AVELINO, D. P. *Governança participativa: a necessidade de ir além do discurso*. In: \_\_\_\_\_. Boletim de Análise Político-Institucional. Governança Pública. 19º ed. Brasília: IPEA, 2018, p. 43-48).

contribuição da cidadania, tem-se a preocupação à construção de processos que favoreçam o seu engajamento e o equilíbrio de seus interesses em detrimento de interesses de grupos de elite.<sup>70</sup>

Gabardo refere que a ideia de governança obteve pouco impacto no Brasil no âmbito jurídico, sendo mais relevante para administradores e economistas. Os esforços no âmbito jurídico concentraram-se a desenvolver a noção de “boa administração pública”, de bases da doutrina italiana e cada vez mais estudada como um efetivo princípio da administração pública, e se configurando como um direito fundamental da mais elevada relevância.<sup>71</sup>

Juarez Freitas conceitua o direito à “boa administração” como

direito à administração eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas.<sup>72</sup>

A governança trata-se de um discurso construído diante das dificuldades dos governos propiciarem a participação efetiva dos cidadãos no exercício do poder. Gabardo ressalva que no Brasil a ideia de governança vem servindo como lema daqueles que desejam desprestigiar as formas de atuação do Estado para promover a atuação do setor privado. Desta forma, o foco de governança torna-se com face mais administrativa na prestação de serviços, do que a participação dentro do processo político de decisão ao melhoramento das funções administrativas. Assim, a crítica de Gabardo que o discurso sobre governança se torna retórico, sendo mais simbólico do que real, o que não quer dizer que não seja útil.<sup>73</sup>

## 5 CONCLUSÃO

Este estudo buscou tratar dos pressupostos da Democracia Deliberativa, de matriz habermasiana, e o modelo de gestão pública contemporâneo, baseado na ideia de governança. O problema orientador buscou diagnosticar quais são os pontos convergentes entre Democracia Deliberativa e governança, indicando contribuições que os pressupostos deliberativos trazem a esse modelo de gestão.

O que se apreende é que a noção de governança tão necessária à gestão pública deve preconizar a via da participação dos diversos atores envolvidos no sentido de otimizar o atendimento das demandas que lhes são exigidas. Nesse sentido, os pressupostos da democracia deliberativa devem servir de base para impulsionar bons resultados à administração, legitimando e validando a existência de decisões tão relevantes àqueles envolvidos, ou mesmo substituindo decisões por outros melhores argumentos fundamentados racionalmente. Fala-se em potencializar a ideia de uma gestão pública compartilhada, que tem por base a sociedade, o Estado e a interlocução.<sup>74</sup>

O que pode ser observado dessas reflexões é que democracia deliberativa e governança convergem no sentido de prezar pela participação na qualidade de bons resultados, promovendo o exercício da cidadania numa ideia de gestão pública compartilhada. A Gestão Pública Compartida coloca como centro a cidadania na constituição do poder público e do seu exercício<sup>75</sup>. Uma gestão pública compartilhada preza pela interlocução política de todos os atores que

<sup>70</sup>

<sup>71</sup> GABARDO, Emerson. O jardim e a praça para além do bem e do mal: uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social. Tese de doutorado. Curitiba: 2009, p. 103.

<sup>72</sup> FREITAS, Juarez. Discricionariedade Administrativa: O Controle das Prioridades Constitucionais. Revista NEJ - Eletrônica, Vol. 18 - n. 3 - p. 416-434 / set-dez 2013.

<sup>73</sup> GABARDO, Emerson. O jardim e a praça para além do bem e do mal: uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social. Tese de doutorado. Curitiba: 2009.

<sup>74</sup> LEAL, Rogério Gesta. Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

<sup>75</sup> LEAL, Rogério Gesta. Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

terão relação direta com a Administração. Coloca-se em voga o procedimento discursivo de filtragem de opiniões e vontades, utilizando-se de mecanismos de abertura e desconcentração dos poderes instituídos. Assim, institutos como a deliberação pública são indispensáveis ao melhoramento e institucionalização da ideia de governança. Ainda mais considerando o fato de que só existirá governança num Estado capaz de otimizar seus recursos, aplicando de forma adequada, para ter condições financeiras e administrativas para tornar suas decisões realidades.

## REFERÊNCIAS

- BITENCOURT, Caroline Müller. **Controle Judicial de Políticas Públicas**. Porto Alegre: Fabris, 2013.
- CAVALCANTE, P. **Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM**. Brasília: Ipea, 2017.
- CAVALCANTE, P., PIRES, R. R. C. Governança Pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. In: CAVALCANTE, P., PIRES, R. R. C. **Boletim de Análise Político-Institucional. Governança Pública**. 19º ed. Brasília: IPEA, 2018, p. 9-15.
- CUNNINGHAM, Frank. **Teorias da democracia: uma introdução crítica**. Tradução de Delmar José Volpato Dutra. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- FONSECA, I. F.; AVELINO, D. P. *Governança participativa: a necessidade de ir além do discurso*. In: FONSECA, I. F.; AVELINO, D. P. **Boletim de Análise Político-Institucional. Governança Pública**. 19º ed. Brasília: IPEA, 2018.
- FREITAS, Juarez. Discricionariedade Administrativa: O Controle das Prioridades Constitucionais. **Revista NEJ - Eletrônica**, v. 18, n. 3, p. 416-434, set./dez 2013.
- GABARDO, Emerson. **O jardim e a praça para além do bem e do mal: uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social**. Tese de doutorado. Curitiba: 2009.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre faticidade e validade**. v. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre faticidade e validade**. v. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.
- LEAL, Rogério Gesta. **Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- LEAL, Rogério Gesta. **Déficits democráticos na sociedade de riscos e (des)caminhos dos protagonismos institucionais no Brasil**. Tirant Brasil, 2020.
- PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. In: PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. **Boletim de Análise Político-Institucional. Governança Pública**. 19º ed. Brasília: IPEA, 2018, p. 25-32.
- PEREIRA, Luís Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34, 1998.
- SECHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reforma da Administração Pública. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-69, mar./abr. 2009.



